

調 查 報 告

壹、案由：鑒於我國逐年產生預算赤字，致公共債務未償金額有增無減，不僅中央政府債務餘額遞增，舉債瀕臨上限，地方政府更是財政收支長期失調，債務負擔沉重亦已瀕臨債限，面對此財政危機，究各級政府有無確實檢討並積極採取改善措施，確有瞭解之必要。

貳、調查意見：

財政為庶政之本，國家政事之興辦，如無財政以為支應，則無法成就，是以財政健全是國家經濟安全之礎石，然我國財政面臨租稅負擔率偏低、財源籌措不易、歲出規模不斷成長、歲出結構僵化等問題，造成債務負擔日益沈重且瀕臨債限，為確保政府財政穩健、蓄積財源以支援政務順利運作，財政部前後推動「中長程財政健全方案」、「財政健全方案」等因應對策，期能有效改善財政失衡問題。然截至104年底中央及地方政府累計債務餘額尚高達新臺幣(下同)6兆220億元，此外高達17.7兆元之潛藏負債，亦加重政府財政壓力，如將中央及各級政府總負債加上潛藏負債，則國人每人平均負債金額恐數倍於財政部國債鐘之人均負債，長此以往，恐將步入歐洲嚴重負債國家之後塵。

本院為瞭解上開財政健全方案實施迄今，能否有效改善財政沈痾，降低債務餘額，解決財政問題，且面對地方政府財政困窘之問題，如何能提升地方政府財政自主，並落實財政紀律，以確保財政得以永續，爰立案進行調查。案經向行政院主計總處(下稱主計總處)、財政部及審計部調閱案件資料，嗣於104年12月15日辦理諮詢會議，邀請財政、稅務等相關領域之專家學者提供專業意見。此外，為瞭解地方政府債務負擔、人力運用及歲

出經費支出情形，經函請全國各直轄市、縣(市)(下稱市縣)政府提供相關資料；復於105年4月25日詢問行政院、財政部及主計總處等機關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、行政院核定財政健全方案，推動迄今雖已略見成效，然而截至104年12月中央及地方政府累積債務餘額仍高達6兆220億元，加以目前每年編列債務還本金額有限，中央政府累計債務約長達87餘年始能還清。為加速債務之償還，避免債留子孫，行政院允應賡續強化債務管理、擬定有效減債措施及減債時程、督促各級政府增加年度還本數，以確保政府財政得以永續。另法律義務支出逐年攀升，至103年度已高達歲出之70%，允宜務實檢討其合理性及必要性，落實摶節開支作為。

(一)財政部 98 年推動「中長程財政健全方案」，以財政健全為推動目標，依據「財務管理」、「稅務管理」及「財產管理」3項核心業務，研提10項策略，積極開拓財源、減少不經濟支出，以確保政府財政穩健及政務順利推動。相關推動成效，據財政部函復說明，原訂績效目標值為新臺幣(下同)1.4 兆元，推動至 100 年，累計績效達 1.45 兆元，如下表：

表1 中長程財政健全方案累計績效

單位：億元

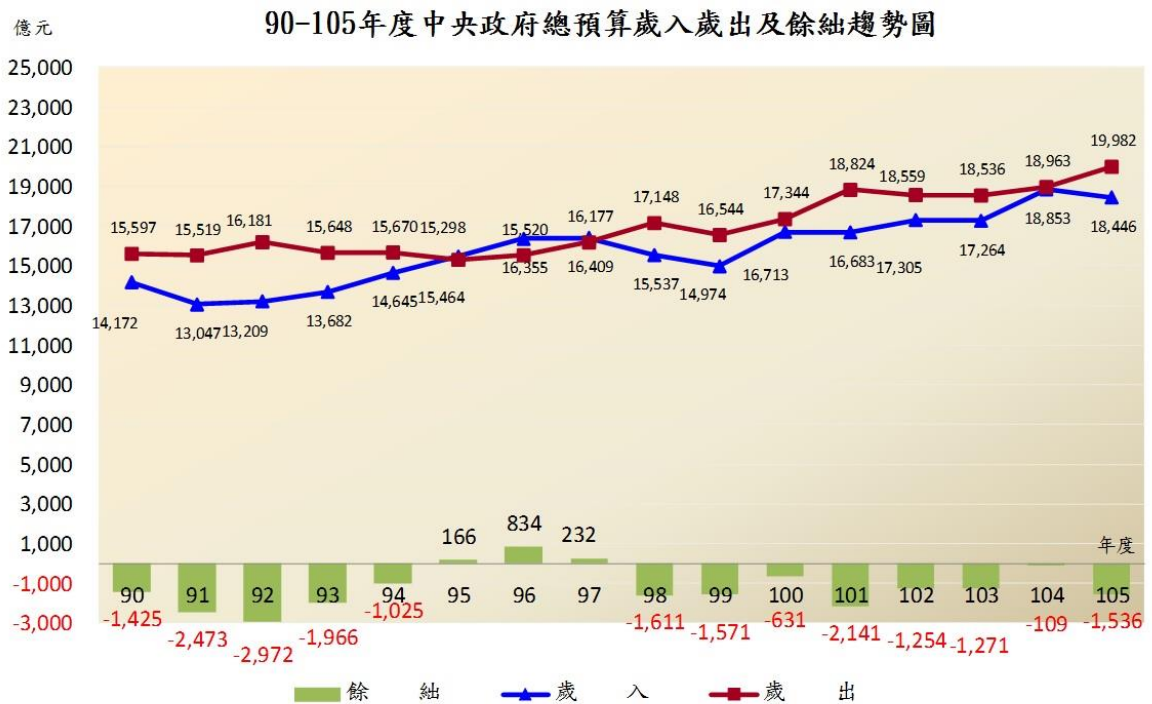
年度	增裕收入	減少支出	合計
98	1,835.26	1,076.90	2,912.16
99	2,643.39	1,397.18	4,040.57
100	5,778.61	1,800.90	7,579.51
小計	10,257.26	4,274.98	14,532.24

資料來源：財政部

(二)為蓄積財源以支援重大政策及公共建設推動，同時為天然災害緊急支出預做準備，以達成經濟成長及財政永續發展之目標，財政部於103年再奉行政院核准推動「財政健全方案」，推動策略採3大主軸，包括：控制年度舉債額度、調整支出結構及統籌可用財力資源多元籌措，期能兼顧財政健全、經濟發展、社會公平正義及環境永續發展。據財政部表示，該方案推動以來，財政收支結構已逐步改善，收支差短持續縮減，債務規模獲得控制，有如稅課收入占歲入比重，從98年度67.7%成長至105年度預估79.0%，為近年來最高，104年度中央政府稅課收入超徵逾1,400億元。歲入歲出差短大幅縮減，104及105年度中央政府總預算歲入成長幅度均高於歲出，中央政府總預算(含特別預算)歲入歲出差短，從98年度4,392億元，大幅下降至105年度預估1,636億元。赤字比率低於國際標準；中央政府總預算(含特別預算)赤字占GDP比率，從98年度高峰3.4%逐漸下降至103年度0.8%，104及105年度因應經濟情勢，適度擴大歲出規模，預估赤字比率雖略升為1.0%，惟仍遠低於歐盟馬斯垂克條約¹所定3%標準。又債務比率逐年下降，中央政府債務未償餘額占前3年度GDP平均數比率，由101年底36.3%逐年下降至105年底預估35.1%，連續4年下降，除在債務存量法定債限40.6%範圍內，亦符合該方案設定不超過38.6%目標。

¹1992年為建立歐洲經濟與貨幣同盟(甚至是未來的政治同盟)而簽訂的馬斯垂克條約(Maastricht Treaty, 或稱歐洲聯盟條約), 明白規定加入歐元區的會員國在財政赤字與公共債務方面必須符合兩項條件:(1)財政赤字占國內生產毛額(GDP)比率不得超過3%;(2)公共債務占GDP比率不得超過60%。

(三)依財政部說明，財政健全方案推動已略見成效，惟以 90 至 105 年中央總預算歲入歲出及餘絀觀之(如下圖)，98 年歲入歲出差短高達 1,611 億元，101 年甚至高達 2,141 億元，至 104 年度歲入歲出差短大幅降低僅 109 億元，為近年來最低。然而 105 年度歲出規模又擴大，預估收支差短較 104 年度擴大至 1,536 億元，則尚須舉債支應，此將加重政府財政負擔。又據審計部表示，中央政府 1 年以上公共債務未償餘額「實際數」103 年底為 5 兆 2,539 億餘元(占主計總處 104 年 2 月 16 日公布前 3 年度 GDP 平均數之比率為 35.64%)，較 102 年底(5 兆 1,222 億餘元；占主計總處 103 年 8 月 15 日公布前 3 年度 GDP 平均數之比率為 37.17%)增加 1,316 億餘元，然債務比率卻較 102 年底下降 1.53 個百分點，低於舉債上限之 9 成，毋需依公共債務法規定之預警機制，研提債務改善計畫。主要係主計總處 103 年 11 月 28 日配合聯合國最新版國民經濟會計制度(2008SNA)修正編算原則，修正 GDP 規模增加逾 6 千億元，致債務比率隨之降低所致。債務餘額實質並未減少，債務付息及還本之壓力亦未降低。



[註：103 年度以前為審定決算數，104 年度為院編決算數，105 年度為法定預算數]

圖1 中央政府總預算歲入歲出及餘絀趨勢圖

資料來源：財政部網站

(四)各級政府累積債務餘額仍鉅，截至 104 年 12 月，中央政府 1 年以上非自償公共債務未償餘額仍高達 5 兆 2,769 億元，地方政府 7,451 億元，共計 6 兆 220 億元，且 105 年度預估歲入歲出差短高達 1,536 億元，勢將舉債以因應。雖公共債務法第 12 條第 1 項規定，直轄市應以當年度稅課收入 5%，縣(市)及鄉(鎮、市)應按上年度長期債務未償餘額 1%編列強制還本預算並執行，然在歲出超過歲入之窘境下，所編列債務還本預算恐尚須以舉債方式來支應，故實質上仍屬舉新債償還舊債，對於債務減少之形式意義大於實質。又同法第 12 條第 2 項規定，中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)得審視歲入執行狀況，於其當年度預算原編列債務之償還數外，增加還本數額。然而地方政府在歲收不足以支應政事

支出之前提下，恐難落實執行。茲以 104 年底中央政府 1 年以上非自償公共債務餘額尚有 5 兆 2,769 億餘元，在不增加舉債及不考慮利息之前提下，並以 90 年度迄 104 年度總預算債務還本每年均約編列 600 億元來推估，累積之債務約需 87 餘年才能還清，足見僅靠舉新還舊之方式展延債務，未提高還本金額，實難有效降低債務未償餘額。

(五) 據財政部研提之財政健全方案設定債務改善目標之一為控管債務，不讓債限破表，採中央政府債務未償餘額上限設定為前 3 年度名目 GDP 平均數之 38.6%，每年債務未償餘額增加數以當年度 GDP 成長率伸算之額度為限。然而此法僅能控管年度舉債額度債務未償餘額增加數，仍無法有效降低債務餘額，依該部推估 108 年中央政府債務未償餘額仍高達 6 兆 1,242 億元。是以，為減緩及適度降低公共債務未償餘額，以維財政穩健，行政院及財政部實應妥為規劃更具體有效減債措施及減債時程，並確實控管債務。

(六) 財政健全除仰賴多元化籌措財源、有效控管及降低債務外，最重要的就是必須擰節開支，且調整支出結構，始能確保財政健全，國家得以永續發展，然囿於全球經濟發展局勢不佳，景氣衰退造成歲入實難有長足之成長，因此，如何擰節開支、減少不必要之支出及落實財政紀律，以降低收支缺口，減少舉債額度，至關重要。據財政部提供資料，中央政府總預算連同特別預算歲出占 GDP 之比率，由 98 年度金融海嘯之高峰 16%，降至 103 年度之 13%，惟法律義務支出卻逐年攀升，占總預算歲出之比率由 97 年度之 65%，增至 103 年度之 70%，其中社會福利支出更是易增難減。該部亦指出且當前法律義務

支出已高達歲出之 70%，致歲出已有僵化現象，允宜審慎檢討，以消除資源重複投入或不經濟使用情事。例如：社會福利支出宜適時滾動檢討，全民健康保險政府負擔、各項補助之排富條件、各項退休年金制度之費率及給付條件、基金效益之提升等皆有檢討改進空間。另非法律義務支出方面亦尚有諸多檢討改進空間，例如：部分財團法人財源自籌能力欠佳，仰賴政府補助、捐助及委辦收入挹注，已成為政府長期財政負擔，允宜檢討其合理性及必要性。又如各項委辦費、福利津貼、專業加給等皆已沿習多年，允宜本諸零基預算精神，因時制宜檢討。足見，中央政府對於造成財務困窘問題知之甚詳，且上開問題存在已久，迄今尚未對症下藥，以有效解決財政沈痾，行政院允應確實檢討確實，研議具體有效之改善作為。

(七) 基上，政府財政之健全為國家整體經濟永續發展之基石，如何有效減債以確保財政健全，中央及地方政府責無旁貸。職是，為有效清理高額債務降低債務餘額，避免債留子孫，行政院允應賡續強化債務管理，擬定有效減債措施，積極督促各級政府增加年度還本數，以確保政府財政得以永續。另法律義務支出逐年攀升，至 103 年度已高達歲出之 70%，允宜務實檢討其合理性及必要性，落實擷節開支作為。

二、潛藏負債雖非政府立即應支付之負債，然目前中央與地方政府之潛藏負債經估算金額高達 17.74 兆元，凸顯各項社會保險財務結構之不健全。行政院除應積極督促各權責主管機關及地方政府將該等資訊確實及充分揭露表達外，為避免成為政府實質債務，行政院允應預為籌謀因應，督促相關權責主管機關積極研議

解決之道。

- (一)依公共債務法第4條規定，公共債務指中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為應公共事務支出所負擔之公債、國庫券、國內外借款及保證債務等，但不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務。次按公共債務法第4、5條規定：各級政府公共債務未償餘額，係指總預算、特別預算以及在營業基金、信託基金以外之特種基金所舉借1年以上之債務，但不包括具自償性之負債。又國際貨幣基金政府財政統計手冊(Government Financial Statistics Manual)定義一般政府債務，不包括公營事業負債、社會保險給付義務等；政府保證及或有負債亦不計入政府債務，僅於財務報表附註揭露。政府公共債務未償餘額於104年底時高達6兆220億元（中央政府5兆2,769億元、地方政府7,451億元），其中尚未包含潛藏負債。潛藏負債雖非政府立即應支付之負債，然目前中央與地方政府之潛藏負債經估算金額高達17.74兆元，實需政府嚴正以對，未雨綢繆。
- (二)經查我國潛藏負債，係由主計總處參依國際貨幣基金規定，並邀請審計部及各權責機關共同開會研討決定，由各權責機關定期辦理精算提供相關內容，據以於總預（決）算書中揭露。目前未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債，主要項目包括勞工保險、舊制軍公教人員退休金、公務人員退休撫卹金、國民年金保險、公教人員保險給付、農民健康保險、軍人保險及地方政府等積欠健保等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息等，依各主管機關提供104年底之精(估)算等資料，中央政府潛藏負債約13.2兆元，連同地方政府4.54兆元，

合共 17.74 兆元，包括勞工保險 8.95 兆元、舊制軍
公教人員退休金 5.66 兆元、公務人員退休撫卹金
2.33 兆元、國民年金保險 0.5 兆元、公教人員保險
給付 0.1 兆元、農民健康保險 0.1 兆元、軍人保險
0.04 兆元及地方政府等積欠健保等保險費補助款
暨退休公教人員優惠存款差額利息 0.06 兆元。

(三)該等債務之揭露表達，主計總處自 98 年度起於中央
政府總決算總說明中，表達各界關切未列入公共債
務法債限規範之政府潛藏負債事項，並就各項之主
管機關、相關精算條件及相關金額等予以說明；且
自 100 年度中央總決算編製作業手冊規定，各主管
機關應確實參考上年度中央政府總決算揭露之潛藏
負債事項，其屬主管範圍內之機關及基金所辦者，
應於主管決算總說明妥為揭露。審計部亦自 98 年度
起於中央政府總決算審核報告予以列表揭露各級政
府潛藏負債。

(四)就潛藏負債之揭露，前據審計部各地方審計處(室)
追蹤查報各市縣政府有關舊制公教人員退休金潛藏
性債務於 103 年度總決算揭露情形，尚發現有部分
市縣未予揭露或其揭露基準未盡一致等情事。經函
請主計總處研定揭露基準，並督促各市縣政府依所
訂規範為一致性表達，雖該總處已函請各市縣政府
確實依照規定，及依據權責機關最新精(估)算資料
辦理潛藏負債揭露，且經追蹤各市縣政府 104 年度
總決算，均已於總說明中揭露在案，然為持續有效
預警並提升地方政府財政透明度，爾後仍應持續督
促強化各地方政府債務揭露之確實性。又依審計部
提供本院資料指出「民營化基金因釋股進度續無進
展，收入匱乏，未來尚須因應鉅額潛藏負債 1,481
億 3,603 萬餘元，有待研謀因應對策妥處」惟查，

上開潛藏負債 1,481 億餘元並未列入 104 年度政府潛藏負債之計算，其合理性及潛藏負債包含項目是否確實，仍待確實檢討。

(五)據財政部說明稱：政府潛藏負債屬政府未來應負擔之法定給付義務者，係以編列年度預算方式支應；屬未來社會安全給付事項者，可藉由透過費率調整、給付條件改變、經營績效等挹注，以改善各種社會保險之財務結構，均未必成為政府實質債務等語。惟不論給付支應方式為何，雖非屬公共債務法規定之債務，然該等負債均屬政府應計債務，僅金額不確定，目前均由各主管機關精算推估，而設算推估各類社會保險之財務責任，其用意乃作為檢討基金運用收益率是否偏低以及基金資產配置是否允當，以為評估應否調整提撥率或給付標準之參考。以目前估算潛藏負債金額龐大高達 17.7 兆元，顯見各保險費率遠低於最適精算假設之平衡費率，故實有必要積極改善各種社會保險之財務結構以為因應。然過往就保險費率之調整、改變給付條件，充滿高度政治性，故調整時除應就對經濟、社會及財政之影響通盤評估，妥為規劃研議，更需凝具各方共識，且需經立法程序始可完成，以農民健康保險費率調整幾經波折尚無法完成修正為例，費率調整之難度可見一斑；加上各基金經營績效欠佳，造成潛藏負債不斷攀升。潛藏債務屬未來必須支付之債務，僅金額不確定，為避免潛藏負債成為政府之實質債務，政府實有必要積極面對，進行全方位之檢討改革因應。

(六)綜上，各主管機關如未透過費率調整、給付條件改變、提高經營績效等，改善各種社會保險之財務結構，潛藏負債將成為政府之實質債務，實需嚴陣以

待。行政院除應督促主管機關及市縣政府確實揭露潛藏負債相關資訊，以提升政府財政資訊透明度外，並應促使相關權責主管機關預為規劃合理財務改革方案以為因應。

三、經統計近 10 年來（95 至 104 年）依據特別條例而編列之特別預算高達 1 兆 3,810 億元，歲出執行總額達 1 兆 1,876 億餘元，其中逾 9 成 6（1 兆 1,461 億餘元）以舉債支應，且依特別條例規定不受預算法不得充作經常支出、不得流用、可流用比率限制及公共債務法年度舉債額度之限制。長此以往，除使總預算失真，更破壞債限管制機制，影響財政安全，行政院允應檢討改善。

（一）按預算法第 1 條第 2 項規定：「預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。」且預算是一國政府在一定期間內為達成政治、經濟和社會目的，以國家整體資源與國民負擔能力為估計基礎，所預定的財政收支計畫，經由政治程序對國家資源進行整體分配，是一國財政收支的具體內容²，因此，政府預算編列係為控管機關一定期間完成作業所需經費。又，預算法第 83 條規定：「有下列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」揆以特別預算是國家遇有特殊情況，按照特定條件而於年度總預算以外所成立之預算，具有「緊急性」及「不可預見性」其運用上必須謹慎，非屬特殊急迫情形，仍應確實於年度預算中編列，不應任意以特別預算方式辦理。

² 主計總處「中央政府總預算資源妥適配置之研究」，臺灣綜合研究院，92年12月，頁1。

- (二)特別預算為總預算外之彈性調整制度，如前所言，其運用不可浮濫，惟以制定特別法方式取得編列特別預算法源依據，多排除預算法第 23 條資本收入、公債與賒借收入、以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用、同法第 62、63 條經費不得流用之限制及可流用比率限制、財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項與經費負擔規定之限制及公共債務法第 5 條第 7 項有關每年度舉債額度之限制等。故近 10 年來（95-104 年）以特別條例立法方式取得編列預算法源基礎，幾成常態，例如：擴大公共建設投資特別條例（支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為 5,000 億元）、水患治理特別條例（支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費上限為 1,160 億元）、振興經濟擴大公共建設特別條例（5,000 億元）、莫拉克颱風災後重建特別條例、振興經濟消費券發放特別條例、石門水庫及其集水區整治特別條例……等，上開依據特別條例編列特別預算高達 1 兆 3,810 億元，執行之特別預算歲出總額高達 1 兆 1,876 億餘元，其中 1 兆 1,461 億餘元以舉借債務支應，其所占比例高達 9 成 6 以上（詳如附表十一）。該等特別預算均屬公共建設，是否具「不可預見性」、「緊急必要性」不無疑義，且政府連年以重大政事為由編列特別預算從事公共建設，使得特別預算幾成常態性辦理事項，此舉除將使總預算失真，且恐破壞預算制度與精神，況且多以特別法排除「預算法」、「公共債務法」、「財政收支劃分法」等法律，嚴重破壞預算精神，將導致財政紀律不彰、國債高漲，影響跨世代公平。
- (三)上開依據特別條例執行之特別預算所需經費來源，均得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦

理，且不受公共債務法第 5 條第 7 項有關中央總預算及特別預算每年度舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五之舉債額度限制。依據公共債務法對於各級政府之公共債務，係以存量及流量併行管制，其中「每年度舉債額度」之流量管制，係就債務依存度予以規範。然而近年來政府為解決財源籌措問題，動輒透過立法程序以特別條例取得編列特別預算之法源依據，並以舉債支應，此法將所舉債務排除於公共債務法流量管制之限制，雖仍受債限存量規範，然長此以往，將使債務未償餘額不斷增高，破壞債限管制機制，影響政府財政安全。

(四) 綜上，依據特別條例而編列之特別預算並舉債支應，不受公共債務法流量管制之限制，除使總預算失真，更破壞債限管制機制，影響財政安全，為避免舉債過多導致債臺高築，行政院允應檢討改善。

四、長年編列之釋股收入執行率偏低，因無法執行造成之現金缺口僅能靠國庫大量發行債券或向銀行借貸周轉之方式因應，易使國庫資金發生調度失靈狀況。為避免招致虛列收入以達帳面平衡，掩蓋財政收支嚴重失衡之警議，行政院允應加強釋股預算之執行效率。又高達 2,764 億餘元鉅額未實現之釋股收入，保留多年仍無進展，所保留之金額未能反映真實情形，行政院亦應確實因應檢討。

(一) 為提升國營事業競爭力，政府長期推動國營事業民營化，每年均編列釋股收入，然因釋股預算進度停滯，已編列釋股收入預算多未執行，造成歲入預算虛列。本院為瞭解近年來政府釋股預算編列、執行、註銷及待執行情形，經請行政院提供資料統計，95 至 104 年以來，釋股收入預算累計共編列 1,181.45

億元，其中僅執行 61.79 億，執行率僅 5.23%，註銷高達 650.82 億元（占 55.09%），尚待執行 468.84 億元（39.68%），詳如下表。釋股收入預算執行率偏低，長年高比例之註銷，行政院明知歷年來編列的釋股預算無法完全釋出，卻仍於每年度編列幾百億元之釋股預算，故常有政府藉虛列釋股收入彌補經常收入與經常支出差短的缺口，以掩蓋財政收支嚴重失衡問題，藉此規避違反預算法第 23 條政府經常收支，應保持平衡之警議。且歷年預算編列之釋股收入尚未出售，卻已於該預算年度認列收入，虛增歲計賸餘，並保留至下年度列為以前年度應收款。然該收入並無實質財源存在，如各項歲出都照預算編列用罄，而釋股收入卻無法如期實現，因無法執行造成所需龐大現金缺口，僅能倚賴國庫大量發行債券或向銀行借貸周轉方式因應，此易使國庫資金發生調度失靈狀況，著實令人擔憂。且雖政府財政缺口擴大，則需舉債因應，增加財政負擔，且將面臨公共債務法舉債上限之問題，然此舉恐讓財政更加惡化。

表2 近10年釋股預算編列、執行、註銷及待執行情形表

單位：億元

年度	法定預算數 (1)	實際執行數 (2)	註銷預算數 (3)	待執行預算數 (4)=(1)-(2)-(3)
95	457.48	0.08	307.61	149.79
96	3.10	3.02	0.08	-
97	148.51	54.01	13.22	81.27
98	18.29	2.12	4.77	11.40
99	227.66	1.14	0.14	226.38
100	1.36	1.36	-	-
101	0.06	0.06	-	-
102	-	-	-	-
103	200.00	-	200.00	-

年度	法定預算數	實際執行數	註銷預算數	待執行預算數
104	125.00	-	125.00	-
合計	1,181.45	61.79	650.82	468.84

資料來源：主計總處

(二)鉅額釋股預算保留多年未執行，以103年度觀之，以前年度保留待執行釋股預算高達2,764億7,901萬餘元（經濟部1,977億3,727萬餘元、財政部152億1,057萬元、民營化基金635億3,117萬元）未執行並保留至104年度繼續執行，保留主要原因仍為台灣電力股份有限公司（下稱台灣電力公司）、台灣中油股份有限公司（下稱台灣中油公司）及臺灣菸酒股份有限公司等公司，須俟電業法修正通過，或立法院決議，在轉虧為盈，弭平累計虧損前，應暫緩推動民營化作業，或經行政院函示暫緩執行釋股作業等所致。且釋股預算保留多年未執行，除民營化基金於101年度編列台灣土地開發股份有限公司釋股預算556萬餘元，未逾4年外，其餘保留期間均已逾4年，甚有經濟部於87及88年度編列台灣中油公司及台灣電力公司釋股預算1,736億4,618萬元（台灣中油公司1,161億6,018萬元、台灣電力公司574億8,600萬元），已保留逾15年仍無法執行。又104年度執行結果，僅執行編列於民營化基金之中央再保險股份有限公司、聯華電子股份有限公司及編列於經濟部之漢翔航空工業股份有限公司等公司之股收入4億1,895萬餘元，其餘2,760億6,005萬餘元均未執行，並再經行政院核定保留至105年度繼續執行。鉅額未實現之釋股收入，保留多年仍無進展，此將造成財政赤字問題更為嚴重。

(三)本院諮詢之專家學者亦嚴正表示：釋股收入已成為我國財政最獨特的毒瘤，已編列釋股收入並未實

現，虛的收入懸在那裡，但支出都用掉了(已實現)，這是財政上另一個很困難的問題，從預算制度、法令的角度，實不應允許這樣的情況存在。若要解決要從預算制度、法令去面對。應透過數據與制度的分析，將事實真相的嚴肅性具體呈現到所有社會大眾面前，形成促使政府面對此一問題的壓力，才有能解決的一日等語。且以近年來中央政府釋股收入預算未實現部分，既未產生任何交易，亦沒有權責發生，數千億元的未實現釋股預算卻均保留認列收入，實有操縱報表之嫌，為避免影響政府預算之籌編及財政健全，行政院允應督促有關機關積極辦理民營化相關作業，並審慎衡酌釋股預算續予保留之必要性。

(四)前揭保留至104年度繼續執行釋股預算2,764億7,901萬餘元，若按103年底各事業市(淨)值計算結果，釋股收入約1,638億5,480萬餘元，較保留釋股預算減少1,126億2,420萬餘元。顯見釋股收入仍僅依原編列數認列，未依淨值變動加以調整，令人質疑保留釋股預算價格之合理性，為反映真實情形，允應研議是否應重新並定期評估調整。且民營化基金虧損嚴重，103年度短期借款餘額611億9,000萬元，基金餘額已達負615億3,155萬餘元，104年度雖獲國庫挹注70億1,400萬元，基金來源74億2,826萬餘元，仍不敷支應基金用途79億5,750萬餘元，續發生短絀5億2,924萬餘元，又據各民營化事業主管機關精算結果，未來尚須因應潛藏負債1,481億3,603萬餘元。上開資訊均應確實充分且妥適揭露，讓人民充分掌握政府財政資訊。

(五)綜上，長年編列之釋股收入執行率偏低，因無法執行造成之現金缺口僅能靠國庫大量發行債券或向

銀行借貸周轉方式因應，易使國庫資金發生調度失靈狀況，招致虛列收入以達帳面平衡，掩蓋財政收支嚴重失衡之訾議；且鉅額未實現之釋股收入，保留多年仍無進展，保留金額又未能反映真實情形，行政院允應確實因應檢討。

五、地方政府財政困窘，普遍存在自有財源比率過低，過度仰賴中央政府補助收入挹注，且財政自主性顯著偏低，自有財源尚不足支應人事費用支出之市縣政府數目眾多，造成財政僵化，影響政務推展，加上歲出預算過半數以上均支付人事費用，甚有市縣進用約聘雇人力高達5成，龐大人事成本恐將排擠政事費用，影響政務順利推行，行政院允應加強督促地方政府積極調整人事結構，杜絕寬濫聘用，以改善財政困境。

(一)截至104年12月底，各市縣政府1年以上公共債務未償餘額合計高達7,443.78億元，未滿1年債務未償餘額合計達1,730.71億元，除金門縣及連江縣無負債情形外，地方政府普遍存在財政困窘狀況。若以各市縣政府之1年以上公共債務未償餘額加計未滿1年債務未償餘額後，除以該市縣人口數，計算平均每位市、縣民負擔債務，直轄市部分以高雄市平均每位市民負債9.16萬元最高，縣(市)以苗栗縣平均每位縣民負債6.96萬元最高。茲將各市縣政府公共債務未償餘額及人均負債情形，表列如下：

表3 各市縣政府104年底公共債務未償餘額

直轄市或縣(市)	1年以上債務未償餘額實際數(億元) A	未滿1年債務未償餘額實際數(億元) B	人口數(人) C	平均每位市(縣)民負擔債務(萬元) D=(A+B)/C
臺北市	1,302.67	0.00	2,702,809	4.82
高雄市	2,371.06	174.60	2,778,918	9.16
新北市	858.00	370.00	3,970,644	3.09
臺中市	565.29	175.08	2,744,445	2.70

直轄市或縣(市)	1年以上債務未償餘額實際數(億元) A	未滿1年債務未償餘額實際數(億元) B	人口數(人) C	平均每位市(縣)民負擔債務(萬元) $D=(A+B)/C$
臺南市	545.73	185.00	1,885,390	3.88
桃園市	176.00	40.00	2,105,780	1.03
宜蘭縣	131.43	96.22	458,070	4.97
新竹縣	155.90	64.15	542,042	4.06
苗栗縣	228.44	164.42	564,111	6.96
彰化縣	155.17	83.28	1,289,072	1.85
南投縣	117.41	53.59	509,490	3.36
雲林縣	188.60	73.96	699,633	3.75
嘉義縣	152.20	54.42	519,839	3.97
屏東縣	182.28	71.20	841,253	3.01
臺東縣	46.81	28.47	222,452	3.38
花蓮縣	81.20	41.42	332,063	3.69
澎湖縣	18.00	2.05	102,304	1.96
基隆市	81.91	16.00	372,226	2.63
新竹市	82.10	36.84	433,774	2.74
嘉義市	3.57	0.00	270,366	0.13
金門縣	0.00	0.00	132,799	0.00
連江縣	0.00	0.00	12,547	0.00
合計	7,443.78	1,730.71	23,490,027	

資料來源：財政部、各該市縣政府

(二)自苗栗縣政府發生滯發員工薪資，積欠廠商工程款等財政問題，引發外界震驚關注並開始嚴肅正視市縣政府早已存在之財政吃緊問題。本院為瞭解各市縣政府財務結構，自有財源（包含自有稅課收入、統籌分配稅收入及其他各項收入）及非自有財源（包含補助及協助收入）占整體收入之比率，經統計100至104年自有財源占比未達當年度歲入之50%之市縣，詳如下表。其中100年度全國高達13個之市縣，已超逾半數以上，101年度尚有11個市縣，102年至104年度尚仍有7個市縣，且因自有財源比率偏低，導致地方政府過度仰賴中央補助款等非

自有財源，財務結構顯已失衡，財務風險相對偏高。

表4 自有財源未達當年度歲入五成之市縣

年度	市縣
100	宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市、連江縣
101	宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣
102	雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣
103	南投縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣
104	南投縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣

資料來源：本報告彙整

(三)本院為瞭解各市縣以自有財源支應人事費情形，經彙整統計 99 至 104 年度資料發現（詳如下表），99 年度有 14 個市縣人事費占自有財源比率超過 100%，雖呈逐年下降趨勢，至 103 年度僅餘 8 個市縣超逾，惟至 104 年度又成長至 9 個，此凸顯該等市縣以自有稅課收入、統籌分配稅收入加上其他各項收入，尚無法支應基本人事開銷。

表5 99至104年度人事費占自有財源比率超過100%之市縣

年度	超逾	超逾市縣
99	14	臺南市、新竹縣、苗栗縣、基隆市、雲林縣、彰化縣、宜蘭縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、連江縣、臺東縣、澎湖縣
100	12	宜蘭縣、嘉義市、苗栗縣、基隆市、南投縣、雲林縣、彰化縣、屏東縣、花蓮縣、連江縣、臺東縣、澎湖縣
101	12	連江縣、苗栗縣、基隆市、嘉義市、花蓮縣、雲林縣、彰化縣、嘉義縣、南投縣、屏東縣、澎湖縣、臺東縣
102	9	基隆市、雲林縣、彰化縣、花蓮縣、嘉義縣、連江縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣
103	8	基隆市、嘉義市、嘉義縣、花蓮縣、屏東縣、臺東縣、連江縣、澎湖縣
104	9	彰化縣、基隆市、屏東縣、嘉義縣、花蓮縣、南投縣、臺東縣、連江縣、澎湖縣

資料來源：本報告彙整

(四)單就 104 年度人事費占自有財源比率觀之，超逾之市縣有澎湖縣(136.8%)、連江縣(129.7%)、臺東縣(127.3%)、南投縣(123.6%)、花蓮縣(116.3%)、嘉義縣(111.7%)、屏東縣(109.8%)、基隆市(103.3%)、彰化縣(102.7%)，詳如下圖 3。足見，諸多市縣自有財源已無法支應人事費支出，更遑論支應其他政務支出，對各項建設發展至為不利。

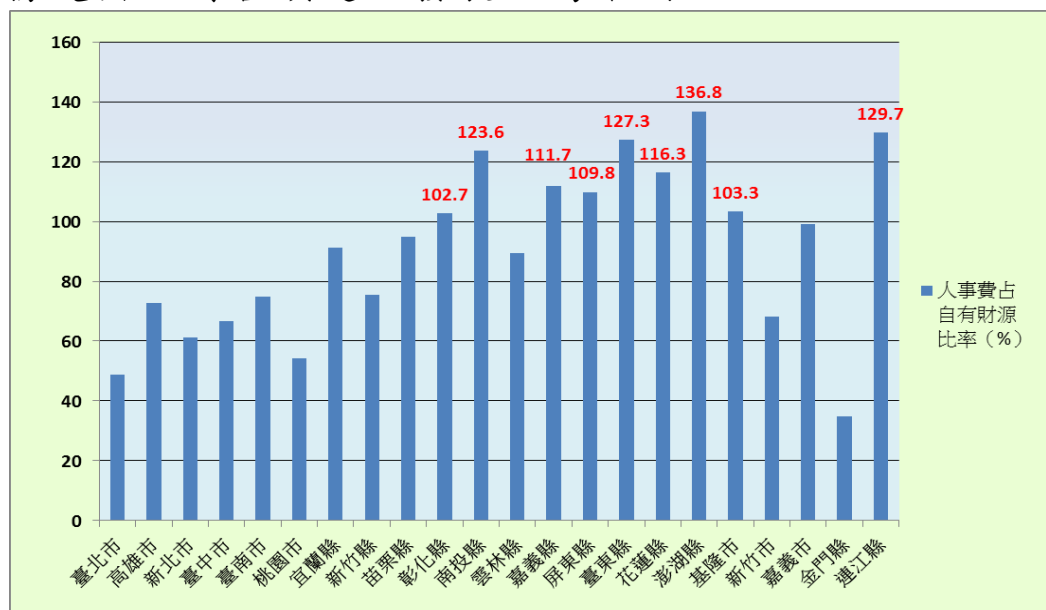


圖2 104年度各市縣人事費占自有財源比率情形

資料來源：本報告彙整

(五)本院調查發現，諸多市縣之歲出經費中高達 5 成以上均用於人事費支出，有如基隆市(56.4%)、南投縣(55.9%)、嘉義市(54.9%)、臺北市(52.4%)、彰化縣(52.4%)、屏東縣(52.2%)、臺南市(52.2%)。其餘縣市縱未達 5 成，亦高達 4 成以上，僅金門(22.8%)與連江縣(29.3%)較低，詳如下圖 4。諸多市縣歲出預算過半數以上均支付人事費用，龐大人事成本恐將排擠政事費用，影響政務順利推行。

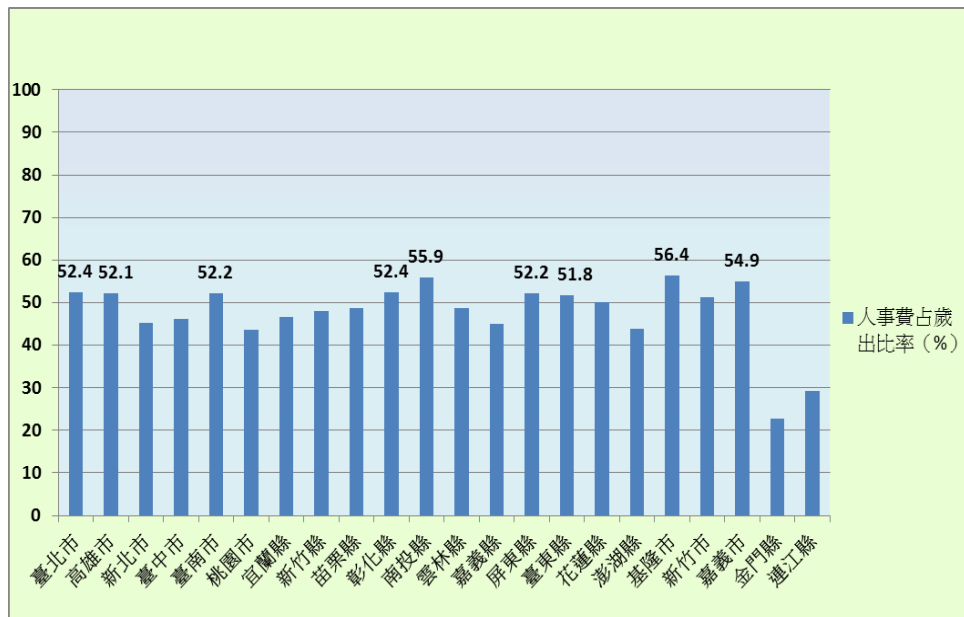


圖3 104年度各市縣人事費占歲出比率情形

資料來源：本報告彙整

(六)本院為進一步探究地方政府人力配置情形，請各市縣政府提供95至103年人力增減情形，並彙整分析如下：

- 1、正式員工部分：地方政府正式員工數多呈正成長，95至103年正式員工人數增加之市縣，依增加比率依序為：花蓮縣增加44.8%、金門縣增加23.0%、新北市增加10.7%、新竹市增加9.2%、桃園市增加9.1%、南投縣增加8.4%、新竹縣增加8.3%、苗栗縣增加7.7%³、屏東縣增加7.3%、臺東縣增加7.1%、臺中市增加5.0%、彰化縣增加4.1%、高雄市增加2.5%、宜蘭縣增加0.8%、嘉義市增加0.7%、臺南市增加0.02%⁴，詳如下圖。

³ 為100至103年人數

⁴ 為100至103年人數

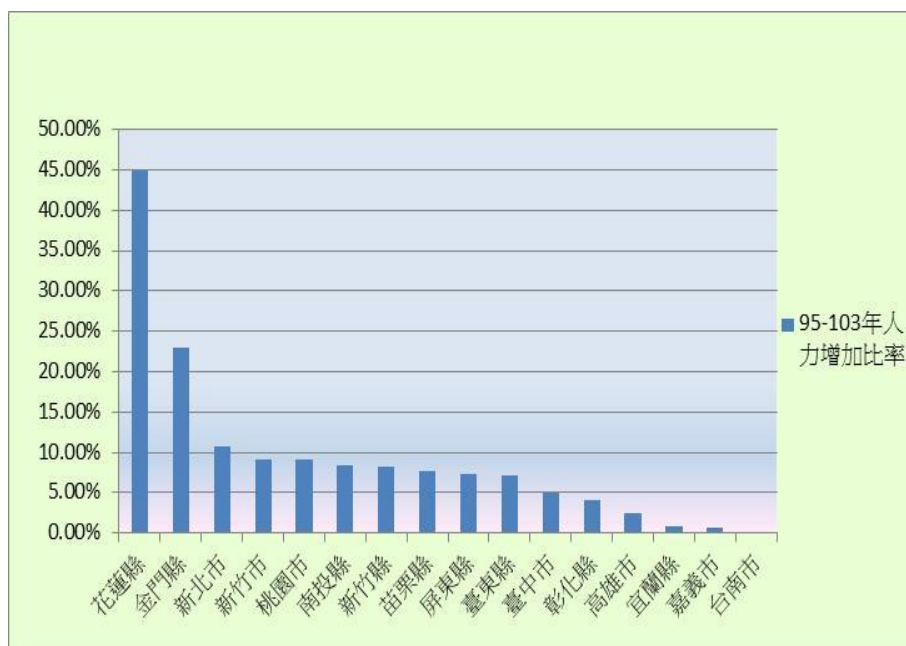


圖4 95至103年各市縣政府正式員工人數增加比率

資料來源：本報告彙整

2、約聘雇員工部分

(1) 以人數增減比率來看

〈1〉直轄市中以桃園市增加最多，該市於103年12月25日改制為直轄市，95至102年約聘雇人數增加48.2%。其次為99年12月25日改制之新北市，約聘雇人數自100年至103年增加11.9%。次之，臺南市縣市合併後100至103年人數亦增加4.8%，其餘臺北市及高雄市均持平，臺中市呈現下降。

〈2〉市縣政府部分

《1》95至103年約聘雇人數增加之市縣，增加比率依序為：金門縣185.4%、宜蘭縣58.2%、嘉義市55%、新竹市54.6%、屏東縣53.8%、臺東縣47.7%、新竹縣46.1%、苗栗縣33.0%、花蓮縣13.8%、雲林縣13.4%、南投縣11.5%。

《2》彰化縣約聘雇人數變化劇烈，95年為191人，96年躍升為447人，98年再躍升為813人，99年增加為929人，嗣於100年減至214人，惟至103年又增加至404人。

《3》95至103年約聘雇人數持平或減少之市縣：嘉義縣95至99年下降15.0%，99至103年增加17.7%，95至103年整體而言持平。澎湖縣持平；基隆市減少25.2%；連江縣減少6.8%。

(2) 苗栗縣約聘雇人數占比竟超過4成，新竹縣約聘雇占比近年已超過1成，詳如下表：

表6 苗栗縣、新竹縣政府人力占比情形表

市縣	年度	正式員 工人數	約聘雇人數	占全體員工比率	
				正式	約聘雇
苗栗縣	95	-	-	-	-
	96	-	351	-	-
	97	-	348	-	-
	98	-	363	-	-
	99	-	372	-	-
	100	491	402	54.98%	45.02%
	101	511	428	54.42%	45.58%
	102	517	436	54.25%	45.75%
	103	529	435	54.88%	45.12%
新竹縣	95	3,019	271	91.76%	8.24%
	96	3,051	271	91.84%	8.16%
	97	3,029	284	91.43%	8.57%
	98	3,057	312	90.74%	9.26%
	99	3,172	328	90.63%	9.37%
	100	3,192	378	89.41%	10.59%
	101	3,192	379	89.39%	10.61%
	102	3,268	386	89.44%	10.56%
	103	3,268	396	89.19%	10.81%

資料來源：各該地方政府，本院彙整

(3) 由上開資料可得而知，在自有財源不足仰賴中央政府補助，各市縣政府約聘雇人數不斷成長，形成自有財源無法支應人事開銷，高比率之歲出用於人事費支出之窘境。

(七) 本院就上開地方政府鉅額人事費，恐將拖垮地方財政之因應作為，經詢據行政院表示：依地方制度法規定，市縣為地方自治團體，組織行政與財務收支管理為自治事項，市縣人事費預算編列及執行，應本財政自我負責精神與收支同步考量原則，衡量歲入負擔能力及業務實際需要，妥為合理配置人力，以落實財政紀律等語。惟就現行地方政府歲出經費中高達5成以上均用於人事費支出，且諸多市縣近年來（95-103年）約聘雇人數成長比率高達5成以上，尤以金門縣之185.4%居冠，其中不乏債務超限之市縣，如：宜蘭縣債務比58.2%、屏東縣53.8%及身陷財務困境泥沼之苗栗縣甚至高達73.52%，且苗栗縣約聘雇人力占比竟接近該縣整體人力之5成，不免讓人質疑，市縣政府對於人員聘用，是否真能本財政自我負責精神、收支同步考量及落實財政紀律，倘地方政府真能落實財政紀律將不致發生苗栗縣政府發不出員工薪資之情事。又據行政院表示：中央對地方財務收支之監督，允應於尊重地方監督機制下為之，故針對其人事費預算編列及執行係採事後考核方式，於每年一般性補助款考核之財政績效與年度預算編製及執行面向內，依上年度決算人事費占歲出比率及近兩年度前開比率增減情形評定其節流成績，以督促各市縣政府擷節相關人事費支出等語。然各市縣政府現行人事費仍高居不下，94年至104年各地方政府人事費占歲出比率高達46%至54%，足徵此監督機制尚無法達成導正效果。

(八)依據聘用人員聘用條例第2條規定：「各機關應業務需要，定期聘用人員。」同條例第3條規定，所稱聘用人員，指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。又聘用人員聘用條例施行細則第2條規定，本條例第2條所稱應業務需要，以發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，非本機關現有人員所能擔任者為限。且據行政院表示，聘僱制度之建制，主要係為應機關延攬特殊專業或科技人才，或辦理臨時性工作需要，屬定期性、臨時性之用人等語。惟查現行機關聘用人力，聘僱後多從事例行性業務，此聘用是否基於特殊專業或科技人才，以發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，且聘用是否基於非機關現有人員所能擔任者，令人存疑。此外，諸多機關聘用均為長期繼續聘用並非臨時性，凡此種種浮濫聘用情事，均為地方政府人事費用高漲之原因。儘管各市縣政府進用約聘雇人員原因不一而足，然因約聘人力屬首長人事權，以往常被詬病有酬庸之嫌，值此政府財務困窘之際，各地方政府實應檢視調整人事結構，杜絕寬濫聘用，以避免人事拖垮財政、排擠政事支出，影響政務推動。詎行政院表示：對於各地方政府聘雇及臨時人員之運用，向採「尊重地方自治用人權責之態度」等語。然長此以往，恐無法避免地方政府重蹈苗栗縣政府之覆轍，嗣行政院人事行政總處鑑於地方財政日益沉重，為落實政府人力精實政策，於104年9月7日致函各地方政府，重申擲節用人之重要，避免人事費用排擠施政所需支出造成財政結構過於僵化，於兼顧施政需要及財政負擔下擲節用人，尤對於聘雇人員之進用，應以專業性、技術性及臨時性業務需

要為基礎，對於專案計畫或擔任工作已完成者，應檢討不予續聘僱。然因無具體規範限制，此函示宣示效果大於實質意義，是否能拘束地方政府確實遵守，不無疑義。是以，行政院允應就約聘僱及委外相關規定予以修正，並協助督促各市縣政府確實檢討超額人力。

(九)綜上，地方政府財政困窘，普遍存在自有財源比率過低，過度仰賴中央政府補助收入挹注，財政自主性顯著偏低，且自有財源尚不足支應人事費用支出之市縣政府眾多，造成財政僵化，影響政務推展，加上歲出預算過半數以上均支付人事費用，甚有市縣進用約聘僱人力高達5成，龐大人事成本恐將排擠政事費用，影響政務順利推行，行政院允應加強督促地方政府積極調整人事結構，杜絕寬濫聘用，以改善財政困境。

六、地方政府財務困窘，各項支出近年來不斷攀升，首以社福支出成長最多，且因財源籌措不易，入不敷出，造成財政短絀，需仰賴舉債以彌補缺口，致原本羸弱之財政雪上加霜，行政院允應協助並督促地方政府積極開源節流、檢討各項支出之必要性，避免浮濫開銷而拖垮財政。另為提升地方財政自主並落實財政紀律以健全地方財政，行政院允宜適時規劃與推動相關具體作為，以期改善部分市縣政府之財政窘境。

(一)依地方制度法規定，社會福利係屬地方自治事項，惟近年來因地方民選首長為兌現競選承諾，辦理社會福利給付項目與金額等，迭有超過現行中央法定給付或補貼標準及超過中央政策所定一致性標準，亦有屬地方自行興辦之福利項目。該等社會福利事項，不論法定或自辦，雖多有法令授權或自訂計畫或要點等依據，然因地方政府自有財源不足，各市

縣社福支出經費又不斷攀升，加上，近 10 年來中央政府陸續推行之福利政策，包括：開辦國民年金、修正社會救助法擴大照顧對象、補助中低收入老人裝置假牙、長期照顧十年計畫、父母未就業家庭育兒津貼、辦理 3 歲以下兒童醫療補助、辦理身心障礙者個人照顧及家庭照顧支持服務、辦理中低收入兒童及少年健保費補助、辦理兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫、辦理弱勢兒童及少年醫療補助等等，在地方政府財源籌措不易，入不敷出下，上開福利措施不無增加地方政府之財政負擔，造成財政短絀，需仰賴舉債以彌補缺口，導致原本羸弱之財政更雪上加霜。

(二) 經查 99 至 103 年度市縣政府社會福利支出成長情形，由 99 年 1,187.09 億元，成長至 103 年之 1,560.77 億元，成長幅度高達 31.47%，較歲入成長率 17.22% 高（99 年度 8,375.06 億元至 103 年度 9,817.55 億元）亦較歲出成長幅度 13.32% 高（99 年之 8,820.42 億元成長至 103 年度 9,995.47 億元），且占整體支出比率由 99 年度之 11.56%，至 103 年度之 12.88%，成長 1.32%，相較經濟發展支出、教育科學文化支出、社區發展及環境保護支出及警政支出占歲出比重則均呈下滑趨勢，顯示社會福利支出擴增，將對其他支出造成排擠現象，政府尚難有空間調整挹注地方經濟發展、社區發展等政事支出，進而將影響整體國家經濟發展。

(三) 鑑於地方財政狀況多屬不佳，主計總處為使地方政府能衡酌本身財政狀況辦理社會福利政策，爰將其超過法定給付、中央一致性政策給付或補助標準及自辦金額過大部分，納入「編列超過一致標準社會福利支出」預警項目，並就編列超過預警標準者，

予以扣減考核分數，以導正地方政府社福津貼發放過於寬濫問題，俾有效落實監督地方財政機制。然經統計自 101 年度全國 22 個市縣編列社會福利支出均超過一致標準，且至 104 年度連續 4 年咸未改進。經檢視 103 年度各市縣政府社會福利支出預警項目（不含追加減預算），22 個市縣合計共編列約 275 億元，至 104 年度仍未改善，尚編列 320.78 億元，較 103 年度違失金額約增加 50 億元，其中桃園市政府較改制前增加 41 億元、臺中市政府增加 7 億元、臺北市政府增加 3.6 億元。上開編列超過一致標準社會福利支出，行政院允應督促改善，且應對非法定社福支出予以法制化，俾新任首長推動合理政策時有明確法規可資依循。又對於候選人於競選時對於各式增加支出之政見或承諾，造成社會福利支出持續增加，是否應研議予以一定程序之規範之可行性，諸如：於公職人員選舉罷免法中增訂政黨或候選人提出之競選政見，凡涉及增加支出或減少收入者，應具體且完整說明如何籌措相對應之財源，否則不得列為政見等等之可行性，以杜其弊。

- (四)除非法定社福支出浮濫外，各市縣政府在財務困窘下，既無法開源更欠缺節流概念，此據主計總處 101 至 104 年度對地方預算編列及執行預警，針對歲出預算增加幅度大於歲入成長率之缺失市縣統計可知，101 年度（總預算含追加預算）共 4 個市縣、102 年度（總預算含追加減預算）有 10 個、103 年度（總預算含追加減預算）高達 13 個、104 年度（總預算）尚有 4 個。本院為瞭解各市縣政府自有財源占歲出之比率，以 104 年度觀之，除臺北市以外，所有市縣自有財源均無法支應歲出，且有 7 個市縣自有財源占歲出比率未達 5 成，分別為屏東縣 47.5%、

南投縣45.2%、花蓮縣43%、臺東縣40.7%、嘉義縣40.3%、澎湖縣32%、連江縣22.6%，足見自有財源尚不足以維持基本市政開銷，更遑論償還鉅額貸款，降低債務比率以符合公共債務法之規定，故截至105年4月仍有苗栗縣、宜蘭縣及屏東縣發生債務比率超限之情事。

(五)因應財政困窘，各市縣政府本應擷節開支以對，惟經本院統計各市縣政府95年至104年舉辦大型燈會(含臺灣燈會)、煙火節(含國慶煙火)及舉辦跨年晚會情形發現，全臺每年500萬元以上大型燈會及煙火之花費，從95年之1.25億元、99年增至2.5億元，至100、101年更躍升為8.50億元、9.79億元，近年雖有縮減，但104年仍達4.76億元。跨年晚會之花費，95年全臺總計為4,669萬餘元，至102年已達1億1,826萬餘元，成長2.5倍以上，且舉辦之市縣及花費均增加。上開活動辦理與否，各市縣政府實應妥思，倘財政穩健且活動所創造之經濟效益超逾支出，復能帶給民眾歡樂，則辦理上自有其意義，反之，倘財政吃緊、創造經濟產值有限，則舉辦之後果雖帶給民眾一時之歡樂，然加重財政負擔，浮濫開支之後果，換得人均負債增加，最終仍是該市縣民眾必須承擔，況且地方政府再不有效擷節支出，積久未決之財政問題，將如滾雪球般日益嚴重，長此以往，不計成本，罔顧效益，競相加碼討好式開銷，終將壓垮財政，難保未來不會產生下一個苗栗縣政府。職是，行政院允應協助並督促地方政府積極開源節流、檢討各項支出之必要性，以紓解其長年財政沉痾，健全地方政府財務，避免浮濫開銷而拖垮財政。

(六)此外，財政收支劃分法自88年1月25日修正迄今，

已逾 17 年，地方政府對於分配爭議不斷，行政院前於 101 年 2 月 23 日將財政收支劃分法修正草案送立法院審議，修正重點在於：(1) 擴大中央統籌分配稅款規模：所得稅 6%、營業稅全部及菸酒稅扣除分成後之全數納為中央統籌分配稅款財源，大幅增加中央統籌稅款規模，有效提升地方財政自主。(2) 劃一直轄市與縣(市)分配基礎：中央統籌稅款之分配，直轄市及縣(市)採取一體適用之公式分配。(3) 調劑地方財政盈虛：優先彌補基準財政收支差短，以保障立足點平等，並發揮調劑地方財政盈虛功能。(4) 激勵地方財政努力：建立誘因機制，將「財政努力及績效」列為統籌稅款分配項目。(5) 落實財政紀律：對地方政府違反一般性補助款限定用途、不負擔應負擔之經費時，得暫停撥付統籌分配稅款或以其獲配之該稅款扣減抵充。案經立法院財政委員會召開 5 次會議審查，惟地方政府立場各異，未及於第 8 屆立法委員任期內完成審議，因屆期不續審，財政部將配合審視目前地方改制情形及相關情勢變革通盤檢討，並依行政院 105 年 1 月 27 日「研商 520 前重要政策/計畫事宜」第 1 次專案會議紀錄決議「列入交接項目，留待新政府決定」。嘉義縣政府等一再向本院陳訴該府財務結構脆弱，建議中央專案補助、重新檢討中央計畫型補助地方配合款比例、儘速修正財政收支劃分法及調高縣(市)債限等情，現新政府已上任，允宜就提升地方財政自主、激勵地方財政努力並落實財政紀律等各面向通盤考量，適時規劃與推動相關具體作為，以期改善部分市縣政府之財政窘境，健全地方財政。

(七) 綜上所述，地方政府財務困窘，各項支出近年來不斷攀升，首以社福支出成長最多，且因財源籌措不

易，入不敷出，造成財政短絀，需仰賴舉債以彌補缺口，致原本羸弱之財政雪上加霜，行政院允應協助並督促地方政府積極開源節流、檢討各項支出之必要性，避免浮濫開銷而拖垮財政。另為提升地方財政自主並落實財政紀律以健全地方財政，行政院允宜適時規劃與推動相關具體作為，以期改善部分市縣政府之財政窘境。

七、部分地方政府舉借債務超限或達預警標準，雖依公共債務法規定訂定債務改善計畫及時程表，然因規劃及後續執行情形未盡確實，改善情形不如預期，致生重提改善計畫以展延償債期程等情事。行政院允應加強督促地方政府積極償債，避免財政持續惡化，影響政務推行。

(一)103年以前，依當時施行之公共債務法，各縣(市)政府所舉借之1年以上公共債務未償餘額預算數，占該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過45%；為調節庫款收支所舉借之未滿1年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額30%。各縣(市)之債務若違反上開債務比率上限時，依據「公共債務法第八條直轄市或縣(市)政府屆期未改正或償還債務之減少或停止補助款作業原則」，限期於2個月內提報償債計畫或3個月內改正，並由財政部逐月審核其債務情形，至改正符合債限。103年以後，新修正施行之公共債務法，各縣(市)政府所舉借之1年以上公共債務未償餘額預算數，占該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，由不得超過45%，放寬至50%；並修正第6條規定，要求各級政府若長期債務未償餘額達債限90%時，應提出債務改善計畫及時程表，中央政府送立法院審查，各地方政府經其公

共債務管理委員會審議通過後，送監督機關審查。

(二)依財政部提供之資料，最近5年發生債務超限情事之市縣，包括：苗栗縣、宜蘭縣及新竹市等，概述如下：

1、苗栗縣

- (1) 該府100年1月底長期債務未償餘額比率為55.15%，短期債務未償餘額比率為36.53%，均分別超過45%及30%當時之法定上限規定。該府自100年起1月起債務超限，所報之償債計畫於100年5月17日獲原則同意，並依償債計畫之改正期限於100年6月底改正符合債限。
- (2) 該府復於100年11月底短期債務再次逾法定債限，嗣於101年1月長期、短期債務均再逾法定債限，財政部乃於101年2月16日以行政院函請該府限期改正或提報償債計畫，該府於101年2月24日提報償債計畫，經財政部於101年4月25日以行政院函核復。該府分別於101年5月15日及6月12日修正償債計畫，經財政部評核，避免其虛編歲出預算及衡酌規劃償債財源之可行性後，該部爰於101年7月2日以行政院函勉予同意其償債計畫，應於101年12月底改正符合債限。
- (3) 該府101年8月起至11月長、短期債務未償餘額實際數均不符101年7月2日行政院函核定償債計畫，財政部爰於101年9月26日、10月26日、11月22日及12月20日以行政院函請該府說明，促請依上開101年7月2日行政院函核定償債計畫辦理，並由該部按月管制撥付「地方政府統籌分配稅款短少補助」，及主計總處審酌「地方政府一般性補助款」項目及額度配合管制撥付。
- (4) 該府復於101年12月17日提出修正償債計畫，

然財政部認為其償債財源不明確，無法獲悉整體債務改善計畫可行性，爰於102年1月7日以行政院函請該府重新檢討提報償債計畫。另本院102年1月17日函為苗栗縣政府創造虛假歲入歲出項目，規避公共債務法債限規定，且債務改進計畫時程冗長、態度消極，糾正財政部，該部爰於102年3月4日再次以行政院函請該府依本院糾正案文重新研提償債計畫。

- (5) 該府於102年3月25日、5月15日及6月20日修正償債計畫，並補充說明修正償債計畫預計標售10筆土地進度，及將賡續努力辦理出售縣有土地，並積極開源節流，以於103年11月底改正符合債限。財政部爰於102年7月19日以行政院函核定其償債計畫，並請該府依計畫期程改正符合債限。惟該府自102年9月起即未依據核定之償債計畫執行，迄105年5月仍未提出具體可行之償債計畫。

2、宜蘭縣

- (1) 該府99年10月8日經本院糾正屢採溢列補助收入擴張預算規模後，100年起覈實編列預算。100年1月歲出總額(含保留數)較99年12月大幅縮減141.22億元，長期債務債限額度降低63.54億元，短期債務債限額度降低42.36億元，致100年1月長、短期債務比率分別上揚至64.86%及51.62%，超出債限規定。
- (2) 行政院102年7月15日函核定修正償債計畫，該府102年及103年已分別依核定數額償還債務3.97億元及3億元，104年償債進度6.20億元於105年2月達成。
- (3) 該府過去達成償債目標，主要係以一次性財產

處分收入挹注。該府原經行政院核定之償債計畫，係將財政收支劃分法修法通過後，市縣所增加之財政收入納入規劃。惟該法修正案迄未完成修法，該府未來償債額度(105至108年度償還8.7億元~14.8億元)恐無法因應，該府乃於104年11月30日提報修正償債計畫，經該府公共債務管理委員會審議通過後陳報修正。

- (4) 案經財政部105年1月29日以行政院核定該府修正償債計畫，自105年起每年至少償還4億元，預估長期債務於112年、短期債務於118年改正符合債限。

3、新竹市

- (1) 該府99年6月債務開始超限時，長期債務(含沿海17公里觀光帶建設基金債務)未償餘額實際數為104.20億元，已於102年2月改正符合債限。
- (2) 該府截至105年4月底長期債務未償餘額比率41.79%，短期債務未償餘額比率21.13%，均未違反公共債務法債規定及債務達預警之情形。
- (三)103年以後，依新修正施行之公共債務法第6條規定，長期債務未償餘額已達債限90%，並提出債務改善計畫及時程表之縣(市)，包括：基隆市、南投縣、雲林縣、嘉義縣及屏東縣等。其中雲林縣截至104年6月底未償餘額預算數及實際數之債務比率較行政院核定之計畫略高0.01個百分點，業請該府檢視修正債務改善期程表，提報公共債務管理委員會審議確認後函報財政部；嘉義縣之債務改善計畫，經審查未符合公共債務管理委員會審議規則之規定，已函請重新提報債務改善計畫及期程表；屏東縣之債務改善計畫，經審查未符合公共債務管理委員會審議規則之規定，將函請重新提報債務改善計畫及

期程表。依財政部之統計資料，屏東縣 105 年 4 月 1 年以上非自償債務比率已達 50.24%，超過目前 50% 之債限。

- (四) 為防止各級政府之過度舉債，不利政府之財政健全，公共債務法明定相關債務比率之上限，以約束各級政府之債務規模。對於債務比率違反上限規定者，即要求其提報相關償債或改善計畫及時程表，以期債務比率違反或接近上限規定之相關政府積極正視債務問題並逐年改善財政狀況。依財政部提供之資料，最近 5 年發生債務超限情事之市縣，包括：苗栗縣、宜蘭縣及新竹市等 3 縣(市)，目前除新竹市已符合公共債務法之債務比率上限規定外，苗栗縣及宜蘭縣仍超過上限規定。宜蘭縣經核定之修正償債計畫，過去能順利達成償債目標，主要係以一次性財產處分收入挹注；且該府於財政收支劃分法修法完成前，即將若其通過後可增加之財政收入納入償債規劃中，惟該法修正案迄未完成修法，乃被迫再修正償債計畫，將償債時程大幅後延，預估長期債務須至 112 年、短期債務須至 118 年始能改正，即尚需再經過長達 13 年時間，該府始能有機會符合債限規定，難認積極。苗栗縣雖曾提出償債計畫，然不斷逾越法定債限，縱提出修正償債計畫並經核定，惟自 102 年 9 月起即未能依據核定之償債計畫執行，計畫猶如空言，迄 105 年 5 月仍未能提報具體可行之償債計畫，持續違反法定債限規定，而政府亦顯束手無策，核有未當。行政院允應加強督促苗栗縣續提具體可行之償債計畫，並督促宜蘭縣積極償債，以改善渠等之財政狀況，俾符法令規範。另於 103 年以後，依新修正施行之公共債務法第 6 條規定，長期債務未償餘額比率已達債限 90% 之縣

(市)，應提出債務改善計畫及時程表，然部分縣(市)之改善債務計畫及期程表，經審查未符合公共債務管理委員會審議規則之規定，且屏東縣105年4月1年以上非自償債務比率已達50.24%，行政院亦應加強注意其後續辦理或檢討情形。

八、政府租稅負擔率偏低，穩定性財源已受侷限，近年來政府施行減稅措施，估計稅收損失高達2,715億餘元。為避免一再減稅影響財政，侵蝕政府財源，行政院允應督飭所屬確實建立稅式支出評估標準，就任一租稅減免措施均應審慎評估其必要性，並籌妥相對應之替代財源，且應配合國家財政及經濟發展，定期檢討相關減稅優惠措施是否達成預期成效，並就不合時宜之租稅減免及扣抵措施予以重新調整修正，避免過度或不當的減稅政策影響長期財政體質，以確保政府財源收入穩定，得以支應政務推動。

(一)按財政收支劃分法第38條之1規定，各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。該條之立法理由係為免因法規之制定或修正減少政府收入，或增加額外支出負擔，致影響各級政府財政之健全運作。又預算法第91條規定，立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。其意旨亦在歲出、歲入之增減應指明彌補資金來源。由此可知任一減稅或增加支出、減少收入之法案，均須提出相對替代財源的配套措施，以避免立法機關任意立法致影響財務健全。

(二)經查我國賦稅政策常須配合經濟發展等政策採行相

關租稅減免措施，以刺激投資及消費。近年來政府採行諸多減免及扣抵措施，造成稅課收入未能隨同經濟成長等幅增加，嚴重侵蝕財源，因此租稅負擔率多維持在12%~13%之間。95年為12.7%，之後隨景氣波動，97年回升至13.4%，99年受金融海嘯影響降至11.5%，104年略升為12.8%，偏低之租稅負擔率，顯示穩定性財源受到侷限。本院為瞭解政府近年來，通過之減稅法律、財源彌補、估計稅收損失及原預估效益及執行迄今實際具體效益，經請財政部提供並彙整發現，近年來（94至104年）減稅法律高達17項（詳後附表一），影響之稅別達19項（所得稅7項、土地增值稅2項、貨物稅3項、印花稅1項、營業稅1項、地價稅2項、使用牌照稅1項），摘要如下：

- 1、94年1月30日修正公布土地稅法第33條，將土地增值稅稅率由60%、50%、40%調降為40%、30%、20%。
- 2、95年6月14日修正公布所得稅法第17條，規定全民健保保費列舉扣除不受金額限制。
- 3、97年12月26日修正所得稅法第5條之1、第17條、第126條，增加綜合所得稅扣除額。
- 4、98年1月21日修正公布遺產及贈與稅法，遺產稅及贈與稅稅率結構調降為單一稅率10%，且分別調高免稅額為1,200萬元及220萬元。
- 5、98年1月修正促進產業升級條例，製造業及其相關技術服務業於97年7月1日至98年12月31日間，其新增投資符合規定者，提供5年免徵營利事業所得稅。
- 6、98年5月27日修正公布所得稅法第5條第2項及第5項，將綜合所得稅稅率之「21%、13%及6%」3個

級距稅率分別調降為「20%、12%及5%」，適用稅率5%之課稅級距由41萬元提高為50萬元，並將營利事業所得稅稅率由25%調降為20%，採行單一稅率，起徵額由5萬元提高至12萬元。其後營利事業所得稅稅率並再由20%調降為17%。

(三)以上減稅措施所造成之稅收損失，據財政部估算減稅當年及未來3年度，經統計損失高達2,715.81億元(詳後附表一)，尚不包含修正「中小企業發展條例」部分條文，研究發展支出投資抵減、智慧財產作價取得緩課所得稅及增僱員工薪資加成減除所造成之稅收損失。而其中對稅收影響最大者為99年1月1日修正所得稅法部分條文，將營利事業所得稅稅率由25%調降為17%，造成稅收損失高達1,715億元。財政部稱該項措施之財源彌補係以促進產業升級條例落日預計增加稅收1,483億元，用於降營所稅稅率(稅收減少1,151億元)、降綜所稅稅率(稅收減少248億元)、增扣除額(稅收減少216億元)及維持研發抵減(稅收減少100億元)等語，然而估計整體稅收損失尚達232億元，對財政之影響不容小覷。因租稅收入為政府施政主要財源，為滿足財政適足性及永續性，任一減稅措施均應謹慎評估。

(四)對於租稅減免措施之評估，據財政部表示：為落實稅制改革、健全租稅制度，並嚴謹辦理租稅減免法案稅式支出評估作業，該部於其他部會主管法規增訂租稅減免措施時，均要求業務主管機關應就所提租稅減免措施之必要性審慎評估等語，並依財政部102年12月30日台財稅字第10204661510號函頒「稅式支出評估基本規範格式」提出稅式支出評估方案，如有稅收損失，依財政收支劃分法第38條之1規定籌妥替代財源，請於該租稅減免措施實施後，

就原稅式支出評估之實施效益、稅收損失及財源籌措情形備妥足供驗證資料，俾供審計單位查核使用。惟據財政部所提供資料，或有未依法籌妥相對財源即修法減稅，如95年6月14日修正公布所得稅法第17條，規定全民健保保費列舉扣除不受金額限制，此項減稅措施之財源，據財政部表示：該案係立法院財政委員會審查立法委員提案修正所得稅法第17條時，立法委員所提修正動議，並未依財政收支劃分法第38條之1規定事先籌妥替代財源。或有未指明彌補資金來源，如98年1月21日修正公布遺產及贈與稅法，遺產稅及贈與稅稅率結構調降為單一稅率10%，且分別調高免稅額為1,200萬元及220萬元，此項減免措施之財源彌補方式，財政部雖稱：本項稅制係賦稅改革之一環，短期內或有可能造成收支短絀，長期則因整體賦稅改革產生稅基增長效果，尚不致影響整體財政之穩定等語，然並未具體說明相對應之財源，顯見評估未盡周延審慎。

(五)關於租稅支出法規實施後之效益評估，據財政部表示：鑑於稅式支出評估係就各部會所提租稅減免法案予以評估，效益評估涉及層面廣泛，故相關成效評估管制之權責單位，業經行政院秘書長101年8月14日院臺財字第1010045484號函⁵，請各業務主管機關本諸職權，於稅式支出法規通過後，就原提供之稅式支出報告，逐年比較驗證其實施效益、稅收影

⁵行政院秘書長101年8月14日院臺財字第1010045484號函說明二：「鑑於稅式支出法規實施成效之後續評估，涵蓋所欲獎勵投資行為或產業活動之誘發效果及對總體經濟發展與就業產生之效益、其直接或間接之稅收影響、業務主管機關之行政措施及法規鬆綁與租稅優惠措施相互配合之綜效等多項指標，故稅式支出法案之實施情形及具體成效，宜由各業務主管機關本諸職權，於稅式支出法規通過後，就原提供之稅式支出報告，逐年比較驗證其實施效益、稅收影響及財源籌措情形，並評估達成原政策目標之有效性。」

響及財源籌措情形，並評估達成原政策目標之有效性等語。惟依前揭說明，雖評估管制之權責單位，係各業務主管機關，然而各業務主管機關應如何評估稅收損失金額並無一定之標準。加上稅式支出法規通過後，各業務主管機關應就原提供之稅式支出報告，逐年比較驗證其實施效益、稅收影響及財源籌措情形，並評估達成原政策目標之有效性，然其評估是否確實，相關把關機制闕如。本院曾請行政院說明有無彙整並整體檢視各減稅措施之實際具體效益、稅收影響及財源籌措情形，據以分析持續給予減免之必要性，然該院僅轉請財政部說明稅式支出評估方式及請經濟部提供部分減稅措施實施後成效評估，欠缺完整性，且亦無任何檢討機制。行政院對於多項租稅減免措施之原預估效益及執行迄今實際具體效益尚無法具體說明，若減稅措施實施後稅收損失遠高於當初預估金額，亦乏處理機制，顯違背稅式支出評估之初衷，實應建立稅式支出評估標準，就任一租稅減免措施均應審慎評估其必要性，並籌妥相對應之替代財源，且應配合國家財政及經濟發展，定期檢討相關減稅優惠措施是否達成預期成效，另就不合時宜之租稅減免及扣抵措施予以重新調整修正。

(六)綜上，政府租稅負擔率偏低，穩定性財源已受侷限，近年來政府施行減稅措施，估計稅收損失高達2,715億餘元。為確保政府財源收入穩定，得以支應政務推動，避免一再減稅影響財政，侵蝕政府財源，行政院實應督飭所屬建立稅式支出評估標準，就任一租稅減免措施均應審慎評估其必要性，並籌妥相對應之替代財源，且應配合國家財政及經濟發展，建立定期檢討機制，檢視相關減稅優惠措施是

否達成預期成效，及檢討不合時宜的租稅減免及扣抵，避免過度或不當的減稅政策影響長期財政體質，以確保政府財源收入穩定，得以支應政務推動。

九、各市縣政府普遍存在向基金、專戶調度之現象，雖未違法，然部分市縣調借金額過於龐大，且因無須納入債限餘額計算，恐使政府實質債務及收支情形未能充分允當表達，形成債限管制上之漏洞，財政部允應督促檢討改善。又對專戶調度之揭露僅及於調借金額，為避免過度調借損及基金獨立性及影響其運作，行政院允宜督飭所屬研議定期揭露調借對基金影響評估之可行性。

- (一)依據公共債務法第4條第1項規定：「本法所稱公共債務，指中央及各地方政府為應公共事務支出所負擔之下列債務：一、中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。二、直轄市、縣(市)公債及國內外借款。三、鄉(鎮、市)國內外借款。……」依此規定，市縣政府向基金及特定用途專戶調借資金，依現行規定非屬公共債務之範疇。又依公庫法第8條及第21條分別規定：「各級政府之公庫款項，由各該公庫主管機關在代理銀行設置公庫存款戶，集中管理。但依法律規定或因款項性質特殊，經各該公庫主管機關同意者，得於代理銀行或其委託之金融機構設置機關專戶存管。」「各級政府依第8條第1項但書規定設立之機關專戶存管款項，於不妨礙專戶設立之目的下，各該政府得視公庫實際需要，統一調度運用。……。」各級政府為提升資金使用效能，依規定可向所設基金及專戶調度周轉，合先敘明。
- (二)雖依公庫法第21條規定，各級政府於不妨礙專戶設立之目的下，得視公庫實際需要，統一調度運用，且此周轉金額不列入公共債務計算範圍，故各級政

府為提升資金使用效能，常向特種基金調借資金以取代舉借公共債務，此致債務實際數雖未成長，調借金額卻屢創新高。財政部彙整各級政府填報資料，經統計各級政府向所設基金及專戶調度周轉金額（未納入集中支付），從102年度660.22億元至103年度已成長至740.67億元。單就103年度來看，其中中央政府尚無調度金額，地方政府調度金額共分別為直轄市480.44億元（臺北市453.48億元、臺南市26.96億元）、縣（市）政府258.67億元（苗栗縣147.76億元、新竹縣39.87億元、雲林縣27.58億元、臺東縣18.46億元、新竹市8.32億元、嘉義縣6億元、花蓮縣5億元、南投縣4.5億元）、鄉（鎮、市）公所1.56億元。上開各地方政府調借金額以臺北市政府453.48億元最高，占總調借金額之6成以上，該項調度周轉，雖未違法，然其實質仍屬借款，又未納入債限餘額計算，此恐使政府實質債務及收支情形未能充分允當表達，形成債限管制上之漏洞，雖未違反規定然尚難謂為妥適。

- (三)又依公共債務法第5條第5項後段規定，各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露，規定中並未規範揭露之頻率。目前揭露之方式係採按年由財政部彙整各級政府填報資料統計後於該部國庫署網頁主題專區之「公共債務白皮書」公布揭露，然此按年揭露，又未規定何時公布，且僅以揭露金額數據之方式表達，究向何基金及專戶調度則一無所悉。又特定用途專戶之設立，均有其特定收支目的，倘各級政府逕自調借基金或特定用途專戶款項或將其納入集中支付，除將影響其運作及獨立性外，亦恐使政府實質債務及收支情形未能充分表達。現行揭露僅及於未納入集中支付之基金及特定

用途專戶調度周轉金額，各級政府「納入集中支付」之基金及特定用途專戶餘額則以備註方式揭露，該等揭露方式顯見粗略，難謂現行公布資訊已達充分揭露之目的，實有必要就揭露方式訂定原則以讓政府財務資訊更加透明。另各基金之設立均有其特定目的，以主管機關名義向基金調度周轉，因基金無法拒絕且對基金之影響為何，允應定期評估，避免損及基金獨立性及影響其發展。

(四)綜上所述，各市縣政府普遍存在向基金、專戶調度之現象，雖未違法，然部分市縣調借金額過於龐大，且因無須納入債限餘額計算，恐使政府實質債務及收支情形未能充分允當表達，形成債限管制上之漏洞，行政院允應督飭所屬檢討改善。又對專戶調度之揭露僅及於調借金額，為避免過度調借損及基金獨立性及影響其運作，行政允宜督飭所屬研議定期揭露調借對基金影響評估之可行性。

十、地方預算編列及執行預警機制施行迄今，雖已發揮一定成效，然因迄今違失之課責僅及於扣減補助款，尚難全面防杜，以收導正之效，仍有部分地方政府未能確實遵守。主計總處允應確實督促檢討改善，並研議建立人員究責機制，針對違失情節嚴重者，予以懲處，以儆效尤，期能有效發揮警示功能。

(一)主計總處對地方財務收支之監督包括：自90年度起將其高估補助收入等，納入中央一般性補助款考核辦理；且為及時導正及督促地方切實改進對財政重大影響之預算編列違失，自100年度起推動預警機制（包含對高估補助收入、高估財產收入、高估歲出預算等15個項目之督導及考核，並於102年度起再增加前述收入外之其他歲入項目預警），就違失與檢討改進及歲出控管情形，則納入一般性補助款

考核辦理扣減考核分數。自102年度起加重扣減高估補助收入與高估財產收入考核分數、按高估補助收入缺失檢討改進程度予以加重扣減或增加考核分數；自103年度起再將非屬預警項目之高估補助收入、財產收入以外之其他歲入全面納入督考（按各地方高估整體歲入缺失檢討改進程度予以加重扣減或增加考核分數），並增辦事前預警作業，提前在市縣政府籌編下年度總預算前，即函附其以往經預警機制審認結果，及請其就迄未檢討改進之缺失研謀改善時程、措施，妥為籌編預算；104年度在市縣政府籌編105年度總預算案前，即擇取高估歲入、歲出預算、社福支出編列超過一致標準編列之重大違失項目，預告自該年度起將視其違失改進情形，予以加重扣減（增加）考核分數且直接扣減（增加）定額補助款、以剔除高估歲入預算後之實質收支認定平衡與否，及將預警機制審認結果於該總處網站公開、於105年度總預算案審議期間，將高估補助收入等4個項目查核結果，提供各該市縣政府與副知其議會及審計部，同時揭示將依前揭預告之預警作為辦理。

- (二)經查上開預警機制執行迄今，據主計總處比較各市縣100及104年度預算編列及執行預警項目，15個預警項目及1個非預警項目中，尚有5個項目之違失市縣個數未減少或連續數年未改進，包括「高估財產收入」由18.66億餘元提高為30.58億餘元、「高估歲出預算」之市縣由4個提高至5個、「歲出預算增加幅度大於歲入成長率」之市縣仍維持4個、「編列超過一致標準社會福利支出」22個市縣連續4年咸未改進、及「累計短絀及改善情形」之市縣由6個提高至7個。因地方政府如違反預警項目，該違失

之懲處僅及於扣除補助款，基於提醒象徵性扣減，懲處強度顯有不足，致預警制度自100年度執行迄今仍有部分地方政府未能確實遵守，甚至更加惡化，足見現有預警制度尚難發揮全面遏阻導正之效。

- (三)又考量預警機制自100年推動以來，部分違失之市縣個數未減少或各該市縣連續數年未改進，及部分違失金額仍高，該總處業擬議強化辦理105年度地方預算事前預警，對於影響財政惡化重大違失項目（高估補助收入、高估財產收入、高估其他歲入、編列超過一致標準社會福利支出、高估歲出預算5項），列為加強督導之重點，倘連續多年未改進者，甚或加重者，應予加重扣分，且直接扣減補助款，並將預警結果公開透明，以發揮防患未然及全民監督之效，冀能漸次將地方政府財政紀律導回正軌。然此做法能否達成？單以「編列超過一致標準社會福利支出」之預警項目來看，全國22個市縣連續4年未改進，該預警制度是否能發揮遏阻效果不無疑義，實有必要研議建立人員究責機制，針對違失情節嚴重者，予以懲處，以有效發揮警示功能。
- (四)綜上，主計總處對地方預算編列及執行預警機制施行迄今，雖已發揮一定成效，然因違失之課責僅及於扣除補助款，尚難發揮全面遏阻導正之效，仍有部分地方政府未能確實遵守，允應確實檢討改善，並研議建立人員究責機制，針對違失情節嚴重者，予以懲處，以儆效尤，期能有效發揮警示功能。

調查委員：李月德

楊美鈴

高鳳仙

章仁香

陳慶財

附表一、94至104年通過之減稅法律、財源彌補及估計稅收損失

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
1.	土地增值稅	94年1月30日修正公布土地法第33條，將土地增值稅稅率由60%、50%、40%調降為40%、30%、20%。	94.1.30	該項稅收實質損失部分，於財政收支劃分法修正擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，由中央政府補足之。	0.04	0	1.55	17.66	促進房地產景氣及經濟發展。
2.	所得稅	95年6月14日修正公布所得稅法第17條，規定全民健保保費列舉扣除不受金額限制。	95.1.1	該案係立法院財政委員會審查立法委員提案修正所得稅法第17條時，立法委員所提修正動議，並未依財政收支劃分法第38條之1規定事先籌妥替代財源。	-	33	-	-	享受減稅利益之受益戶數達149萬戶，占全部申報戶(524萬戶)之28%，可增加消費能力，誘發及增裕稅收。
3.	所得稅	97年12月26日修正所得稅法第5條之1、第17條、第126條： 1.標準扣除額之額度，個人由46,000元提高至73,000元，有配偶者由92,000元提高至146,000元。 2.薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額分別由78,000元及77,000元提高至100,000元。 3.教育學費特別扣除額由就讀大專以上院校子女「每戶」以25,000元為限計算修正為「每人」。 修正所得稅法部分條文	97.1.1	促進產業升級條例落日預計增加稅收1,483億元，用於： 1.降營所稅稅率1,151億元 2.降綜所稅稅率248億元 3.增扣除額216億元 4.維持研發抵減100億元 該次稅制改革之整體稅收減少232億元。	-	1,715	-	-	減稅利益由70萬家營利事業共同分享，有助產業間稅負分配之公平，衡平中小企業及傳統產業發展，並建立具國際競爭力之租稅環境，提升產業競爭力。

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
		配合促進產業升級條例98年底屆滿落日，98年5月27日修正公布所得稅法第5條第2項，綜合所得稅稅率「21%、13%、6%」3個級距稅率分別調降為「20%、12%、5%」，並將適用稅率5%之課稅級距由41萬元提高為50萬元；並修正公布同條文第5項，營利事業所得稅稅率由25%調降為20%，採行單一稅率，並將起徵額由5萬元提高至12萬元。99年5月28日再次修正所得稅法第5條第5項，營利事業所得稅稅率由20%再調降為17%。	99.1.1						
4.	遺產及贈與稅	98年1月21日修正公布遺產及贈與稅法，遺產稅及贈與稅稅率結構調降為單一稅率10%，且分別調高免稅額為1,200萬元及220萬元。	98.1.23	政府推動賦稅改革，係以整體經濟發展及財政穩健作考量，採總體方式進行規劃，動態調整各項稅制。本項稅制係賦稅改革之一環，短期內或有可能造成收支短絀，長期則因整體賦稅改革產生稅基增長效果，尚不致影響整體財政之穩定。	64				修法有降低租稅規避誘因及提高納稅依從度之效果。
5.	土地增值稅	98年12月30日修正公布土地稅法第34條，增訂符合一定條件者仍可繼續適用10%優惠稅率之規定，以減	99.1.1	該項稅收實質損失部分，於財政收支劃分法修正擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，由中央政府補足之	3.24	3.53	3.62	4.57	落實政府照顧自用住宅換屋者之政策，以減輕自用住宅用地所有權人之租稅負擔。

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
		輕自用住宅用地所有權人之租稅負擔。		。					
6.	所得稅	訂定產業創新條例第10條 訂定研究發展支出投資抵減	99.5.12	依經濟部所提稅式支出報告，增加政府財源103.68億元可彌補減收之稅額，故國庫淨收入5.78億元。	97.9	97.9	97.9	97.9	財政部建議洽詢經濟部。
7.	貨物稅	貨物稅條例第12條之3 自100年1月28日起6年內，購買完全以電能為動力之電動車輛並完成登記者，免徵貨物稅。	100.1.26	依經濟部工業局稅式支出評估報告，無稅收損失。	0.25	0.74	0.63	0.48	財政部建議洽詢經濟部。
8.	貨物稅	增訂貨物稅條例第12條之4 100年12月30日起5年內購買油氣雙燃料車並完成登記者，該汽車應徵之貨物稅每輛定額減徵25,000元。	100.12.28	依行政院環境保護署稅式支出評估報告，無稅收損失。	0	0	0	0	財政部建議洽詢行政院環境保護署。
9.	土地增值稅	修正私立學校法第71條第3項 增訂學校法人改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人時，原依土地稅法第28條之1受贈土地者，免依該法規定處罰，其應追補之土地增值稅，准予記存，並於該土地下次移轉時，一併繳納之。	100.12.28	教育部為提高私立學校退場誘因以及促進資源利用，爰規定原應依法補徵之土地增值稅准予記存，於下次移轉時一併繳納，並未實質減少稅收。	0	0	0	0	財政部建議洽詢教育部。
10.	所得稅	修正所得稅法第17條 增列幼兒學前特別扣除額	101.1.1	該案以加強個人從事不動產相關交易案件查核之稅收為	—	7.1	6.6	—	1. 配合國家人口政策，鼓勵生育。

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
				替代財源。					2. 照顧經濟弱勢，減輕國民養育幼兒之負擔，兼顧租稅公平，使政府資源有效運用，增加渠等可支配所得，符合租稅公平。
11.	土地增值稅	修正水源特定區土地減免土地增值稅贈與稅及遺產稅標準第2條第1項第2款風景區、甲種風景區及乙種風景區，減徵土地增值稅40%。	101.1.2	依經濟部所提稅式支出報告，新北市政府同意自行吸收增列風景區所造成之稅收損失。	0.00215	0.00215	0.00215	0.00215	財政部建議洽詢經濟部。
12.	贈與稅	修正水源特定區土地減免土地增值稅贈與稅及遺產稅標準第3條第1項第2款風景區、甲種風景區及乙種風景區，扣除該土地價值40%。	101.1.2	依經濟部所提稅式支出報告，遺產稅部分無稅收損失，贈與稅每年僅約7,500元，尚不影響實質稅收。	0.000075	0.000075	0.000075	0.000075	財政部建議洽詢經濟部。
13.	使用牌照稅	修正使用牌照稅法第5條直轄市及縣(市)政府於101.1.6至107.1.5止6年內，得對完全以電能為動力之電動汽車免徵使用牌照稅，並報財政部備查。	101.1.6	該規定授權直轄市及縣(市)政府得對完全以電能為動力之電動汽車免徵使用牌照稅。地方政府可視各該地方經濟發展及財政狀況決定上開車輛使用牌照稅之徵免，尚無涉及財源彌補問題。	0.02	0.03	0.04	0.05	
14.	地價稅	訂定商港法第8條第1項、第2項商港經營事業機構、航港局或指定機關應無償提供	101.3.1	依交通部所提稅式支出報告，就商港區域內土地分別以修正前後估算其稅收差額，地價稅稅收維持不變。	0	0	0	0	財政部建議洽詢交通部。

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
		海關、移民、檢疫及安檢等行使公權力機關作業所需之旅客、貨物通關及行李檢查所需之場地，其場地免納地價稅。 商港區域內商港經營事業機構取得之土地，其地價稅率為10%。							
15	所得稅	修正自由貿易港區設置管理條例第29條 外國、大陸地區及香港、澳門營利事業銷售國際期貨金屬商品之所得，免徵所得稅及免申報。	101.12.28	依交通部所提稅式支出報告，增加政府財源4,756萬元可彌補減收之稅額，故國庫淨收入2,106萬元。	0.265	0.265	0.265	0.265	財政部建議洽詢交通部。
16	地價稅	修正住宅法第20條 民間興辦之社會住宅於興建或營運期間，市縣政府應課徵之地價稅，得予適當減徵。	101.12.30	依內政部所提稅式支出報告，增加之房屋稅稅收可彌補減收之稅額。	0.50~ 0.60	0.50~ 0.60	0.50~ 0.60	0.50~ 0.60	財政部建議洽詢內政部。
17	所得稅	修正「中小企業發展條例」部分條文(第35條、第35條之1及第36條之2) 研究發展支出投資抵減、智慧財產作價取得緩課所得稅及增僱員工薪資加成減除	103.6.4	尚待經濟部提出稅式支出評估報告，俾進行稅收效益與損失之合理估算。	經濟部分別以103年8月29日、同年12月1日及104年8月3日函送稅式支出評估報告洽請財政部複評；惟因部分評估指標及財源籌措尚有疑義待釐清，財政部爰以103年10月9日、104年4月29日及同年12月14日函送複評意見洽請經濟部再予評估，刻由該部修正稅式支出評估報告中。				財政部建議洽詢經濟部。
18	所得稅	修正所得稅法部分條文	104.1.1	1. 修正兩稅合一「完全設	106	106	106	106	1. 增進租稅公平及穩健

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
		調增標準扣除額、薪資所得扣除額及身心障礙特別扣除額(回饋稅制)		<p>算扣抵制」為「部分設算扣抵制」,預估每年增加稅收505億元。</p> <p>2. 綜合所得稅增加所得淨額超過1,000萬元部分,適用45%稅率,預估每年增加稅收99億元。</p> <p>3. 銀行及保險本業營業稅率恢復為5%,預估每年增加稅收189億元。</p> <p>4. 上開增加之稅收部分用於提高標準、薪資所得及身心障礙扣除額(106億元)、中小企業增僱薪資費用加3成減除(6億元)及放寬研發投資抵減(42億元)。</p>					<p>政府財政。</p> <p>2. 適度減輕勤勞所得者及身心障礙者之租稅負擔。</p>
19	所得稅	增訂國際金融業務條例第22條之16 國際保險業務分公司(Offshore Insurance Unit, OIU)經營國際保險業務,提供10年免徵營利事業所得稅、營業稅、印花稅及免扣繳等租稅優惠(如屬於10年內簽定之保險契約,其租稅優惠適用期限則延長至保險契約有效期間屆滿之日止,且不得超過30	104.2.4	<p>依金融監督管理委員會編製之稅式支出報告,其財源彌補方式來源有二:</p> <p>1. 因開放國際保險業務,新增雇從業人員之個人綜合所得稅稅收。</p> <p>2. 保險業經營國際保險業務衍生之可運用資金於契約有效期間內投資國內資本市場衍生之利息所得稅稅收。</p> <p>依金管會報告,上開財源彌</p>	0.16	0.14	0.13	0.13	財政部建議洽詢金融監督管理委員會。

序號	稅別	減稅措施	施行日期	財源彌補方式	估計稅收損失				原預估效益及執行迄今 實際具體效益
					施行年度	N+1	N+2	N+3	
	營業稅 印花稅	年)。		補方案足以支應租稅優惠稅收損失，該案整體而言並無稅收損失。	0.22 0.03	0.202 0.03	0.19 0.03	0.20 0.03	
20	貨物稅	修正貨物稅條例第12條 1.104年1月22日起5年內購買符合載運輪椅使用者車輛規定安全檢測基準之車輛，免徵貨物稅； 2.自103年6月5日起5年內購買低底盤公共汽車、天然氣公共汽車、油電混合動力公共汽車、電動公共汽車、身心障礙者復康巴士並完成登記者，免徵該等汽車應徵之貨物稅。	104.2.6	1. 載運使用者車輛及低底盤公車等公共汽車稅式支出複評意見，衛福部及交通部刻修正中，尚無財源彌補方式。 2. 依衛福部稅式支出評估報告，身心障礙者復康巴士減徵貨物稅之稅收損失，調高「復康巴士收費標準」做為替代財源。	8.2	8.3	8.3	8.3	財政部建議洽詢衛福部及交通部。
21	所得稅	修正電影法第7條 增訂原始認股或應募達一定規模從事國產電影片製作之事業因創立或擴充而發行之記名股票，持有期間3年以上者，得選擇下列方式之一抵減營所稅：(1)抵減率15%；抵減年限1年，(2)抵減率10%，抵減年限3年。	104.6.10	依文化部所提稅式支出報告，尚無稅收損失。	0	0	0	0	財政部建議洽詢文化部。

資料來源：財政部

附表十一、近10年依據特別條例而排除於公共債務計算基礎之特別預算及其法令依據

單位：億元

特別預算名稱	法律依據				
	條例名稱	條次	歲出總額		規定
				債務之舉借	
中央政府 95 年度擴大公共建設投資計畫特別預算(95 年度)	擴大公共建設投資特別條例	5	969.9	789.9	中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為 5,000 億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過 30%之重大公共建設計畫繼續經費，不得依本條例提出特別預算。前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。前項以出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金舉借自償性公共債務支應。
中央政府 96 年度擴大公共建設投資計畫特別預算(96 年度)			758.9	758.9	
中央政府 97 年度擴大公共建設投資計畫特別預算(97 年度)			1,300.0	1,300.0	
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算(95 年度至 96 年度)	水患治理特別條例	4	309.7	309.7	中央政府依本條例支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費上限為 1,160 億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議；其預算編製不受財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制；其經費使用得在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受預算法第 62 條及第 63 條規定之限制。前項所需經費來源，其中 580 億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。其餘 580 億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，其編製程序、支用方法、年限，依本條例辦理，不受擴大公共建設投資特別條例之限制。
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算(97 年度至 99 年度)			445.0	445.0	
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別預算(100 年度至 102 年度)			404.6	404.6	
中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別預算(95 年度至 97 年度)	石門水庫及其集水區整治特別條例	4	139.7	103.6	中央政府依本條例支應前條所需經費上限為 250 億元，以特別預算方式編列。前項預算編製，不受預算法第 23 條不得充經常支出使用之限制。第 1 項經費來源，其中 130 億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。其餘 120 億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，其編製程序、支用方法、年限，依本條例辦理，不受擴大公共建設投資特別條例之限制。
中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 2 期特別預算(98 年度至 100 年度)			110.3	110.3	

特別預算名稱	法律依據				
	條例名稱	條次	歲出總額		規定
			債務之舉借		
中央政府振興經濟消費券發放特別預算(98年度)	振興經濟消費券發放特別條例	4	856.5	856.5	中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列，預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出之限制。 前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算(98年度)	振興經濟擴大公共建設特別條例	5	1,491.6	1,491.6	本條例所需經費上限為 5,000 億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制，及不受地方制度法第 76 條代行政程序及經費負擔之限制。前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算(99年度)			1,910.9	1,910.9	
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算(100年度)			曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例	5	
中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算(98年度至 101年度)	莫拉克颱風災後重建特別條例	6	1,165.1	1,164.8	中央政府為辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費來源，應依下列原則辦理： 一、各機關應於總預算範圍內，本移緩濟急原則優先調整支應災民救助、緊急搶救及復建工作等各項支出，不受預算法第 62 條及第 63 條規定之限制。 二、在 1,200 億元限額內，以特別預

特別預算名稱	法律依據				
	條例名稱	條次	歲出總額		規定
			債務之舉借		
					算方式編列；所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。三、本條例施行期間屆滿，未完成計畫部分所需經費，應循年度總預算辦理。 依前項第2款所編製特別預算不受預算法第23條不得充經常支出與財政收支劃分法第30條、第37條補助地方事項及經費負擔規定之限制，亦不受地方制度法第76條代行處理程序及經費負擔規定之限制。
中央政府流域綜合治理計畫第1期特別預算(103年度至104年度)	流域綜合治理特別條例	5	126.5	126.5	中央政府依本條例支應改善適用範圍內流域綜合治理計畫所需經費上限為660億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議。前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第5條第7項有關每年度舉債額度規定之限制；其預算編製不受財政收支劃分法第30條、第37條補助地方事項及經費負擔規定之限制；其經費使用得在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受預算法第62條及第63條規定之限制。
中央政府流域綜合治理計畫第2期特別預算(105年度至106年度)			298.2	99.7	
合	計		11,876.3	11,461.4	-

資料來源：主計總處(更新至104年底)

